



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VI kadencja  
Prezes Rady Ministrów  
DSPA-140-1 (6)/11

Warszawa, 13 maja 2011 r.

Pan  
Grzegorz Schetyna  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów **stanowisko** wobec poselskiego projektu ustawy:

- **o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (druk nr 3765).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Infrastruktury do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

(-) Donald Tusk

**Stanowisko Rządu**  
**do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce**  
**nieruchomościami (druk sejmowy nr 3765)**

**I. Istota projektowanych zmian**

W poselskim projekcie ustawy zaproponowano zmianę *art. 73 ust. 3 i art. 77 ust. 1* oraz dodanie *ust. 3a* do *art. 77* ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, z późn. zm.), zwanej dalej „UGN”. Projekt ten zmienia reguły udzielania bonifikaty od pierwszej opłaty i opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego oraz zasady, na jakich dokonywana jest aktualizacja opłaty rocznej.

**II. Aktualny stan prawny**

Zgodnie z *art. 78 ust. 1* w związku z *art. 77 ust. 1* UGN aktualizacja opłaty rocznej następuje w drodze wypowiedzenia dotychczasowej opłaty i może być dokonywana zarówno z inicjatywy właściwego organu, jak również użytkownika wieczystego, nie częściej niż raz w roku.

Zgodnie zaś z *art. 73 ust. 3* UGN właściwy organ może udzielić bonifikaty od pierwszej opłaty i opłaty rocznej na podstawie odpowiednio zarządzenia wojewody albo uchwały rady lub sejmiku. Uprawnienie to jest jednak ograniczone do ściśle określonego katalogu przypadków, o których mowa w *art. 68 ust. 1 pkt 1-6 i 8-10* UGN oraz do sytuacji, gdy udział w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej związany jest z odrębną własnością lokalu mieszkalnego.

Wprowadzając możliwość aktualizacji ustawodawca przewidział także instrumenty prawne pozwalające na zakwestionowanie nowej wysokości opłaty rocznej. Tym samym należy stwierdzić, iż obowiązujący tryb aktualizacji opłat jest poprawny, bowiem jest oparty na zasadzie równości obu stron umowy tj. właściwego organu i użytkownika wieczystego.

Możliwość dokonywania aktualizacji wynikała również z ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127, z późn. zm.), jednakże często aktualizacje nie były dokonywane. Obecnie na rynku nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste występują zatem duże dysproporcje pomiędzy opłatami, które są oparte na „historycznych” wartościach nieruchomości, a opłatami ustalonymi w oparciu o „aktualną” wartość rynkową nieruchomości.

Dostrzegając problem licznych wypowiedzeń dotychczasowych opłat rocznych, Rząd podjął szereg inicjatyw mających na celu zmianę obecnej sytuacji. W szczególności w dniu 25 marca 2011 r. z inicjatywy rządowej uchwalona została przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej *ustawa o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców* (druk sejmowy nr 3656, w dniu 20 kwietnia 2011 r. ustawa została podpisana przez Prezydenta RP), która wprowadziła zmiany w UGN w zakresie częstotliwości dokonywania aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego.

**III. Ocena propozycji zawartych w projekcie ustawy**

Obecna konstrukcja *art. 73 ust. 3* UGN nie pozwala właściwym organom reagować na zmieniającą się sytuację finansową użytkowników wieczystych. Wydaje się, że propozycja przyznająca właściwym organom swobodę udzielania bonifikat od pierwszej opłaty i opłat rocznych bez potrzeby kierowania się zamkniętym katalogiem przypadków, usunęłaby powyższe ograniczenia, co mogłoby przyczynić się do bardziej racjonalnego gospodarowania nieruchomościami oddanymi w użytkowanie wieczyste.

Odnosząc się do propozycji zmiany treści *art. 77 ust. 1* UGN oraz dodania *ust. 3a* do *art. 77* UGN należy wskazać, iż propozycje te stanowią rozwinięcie obecnego trybu aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego. W projekcie zmiany *art. 77 ust. 1* UGN przewidziano, iż aktualizacja z urzędu nie może się odbyć częściej niż raz na trzy lata, a na wniosek użytkownika wieczystego nie częściej niż raz na rok. Proponowana zmiana według projektodawcy ma na celu z jednej strony wyeliminowanie konieczności częstego określania wartości nieruchomości przez rzeczoznawcę majątkowego i ponoszenia z tego tytułu kosztów przez właściwe organy, z drugiej zaś użytkownicy wieczystości uzyskają zabezpieczenie przed nałożeniem na nich zbyt wysokiej opłaty rocznej.

Największe zmiany wydaje się jednak wносить propozycja dodania nowego *ust. 3a* do *art. 77* UGN, określającego maksymalną wysokość wzrostu opłaty rocznej. Projektodawca zaproponował

wprowadzenie zasady, zgodnie z którą, jeżeli nowa wysokość opłaty rocznej przewyższałaby o 20% opłatę dotychczasową, pozostałą kwotę podwyżki właściwy organ ma obowiązek przesunąć na kolejne lata. Kwota podwyżki przesunięta na kolejne lata nie może jednak przekraczać 20% opłaty dotychczasowej w każdym kolejnym roku. Skutkiem wprowadzenia nowego przepisu będzie ustalenie sztywnej górnej granicy wzrostu opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, co w wielu przypadkach, zdaniem projektodawcy, powinno przyczynić się do poprawy sytuacji finansowej użytkowników wieczystych i uchroni ich przed nadmiernym wzrostem opłat rocznych.

Powyższe propozycje budzą obawy w zakresie zgodności z konstytucyjnymi zasadami sprawiedliwości społecznej oraz równości wobec prawa wyrażonymi w *art. 2* i *art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, zwanej dalej „*Konstytucją RP*”. Osoba fizyczna bądź prawna będąca użytkownikiem wieczystym dysponować będzie bowiem większymi uprawnieniami w zakresie aktualizacji opłaty rocznej niż właściciele nieruchomości tj. jednostki samorządu terytorialnego lub Skarb Państwa. Tymczasem umowa będąca podstawą oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste ma charakter stosunku cywilnoprawnego i w związku z tym oparta jest na zasadzie równości stron.

Nie sposób nie zauważyć również, że proponowana regulacja ingeruje w dochody jednostek samorządu terytorialnego, a tym samym może być niezgodna z *art. 167* w związku z *art. 165* Konstytucji RP. Zgodnie bowiem z linią orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego, wszelkie regulacje, których skutkiem będzie ograniczenie dochodów jednostek samorządu terytorialnego winny przewidywać rekompensatę finansową uzupełniającą utracone dochody (patrz: *wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 8/98, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 stycznia 2010 r., sygn. akt K 9/08*).

W uzasadnieniu do omawianego *projektu ustawy* nie została też określona skala ubytku dochodów jednostek samorządu terytorialnego, jak i budżetu państwa, z tytułu proponowanych ograniczeń w zakresie częstotliwości aktualizacji opłat rocznych, ich wysokości oraz sposobu ich wnoszenia. Tym samym naruszona została norma zawarta w *art. 34 ust. 2 pkt 4* w związku z *art. 32 ust. 2 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej* (M. P. z 2009 r. Nr 5, poz. 47, z późn. zm.). Tymczasem zakres proponowanych zmian jednoznacznie wskazuje, iż znacznie uszczuplone zostaną dochody jednostek samorządu terytorialnego i Skarbu Państwa, co niewątpliwie budzi pytanie o zasadność wprowadzania tych zmian.

Oceniając zaproponowane rozwiązanie należy uznać, że jest ono próbą doraźnego przeciwdziałania niekorzystnemu zjawisku, jakim jest nagły wzrost opłat z tytułu użytkowania wieczystego. Doceniając inicjatywę posłów, bardziej właściwym wydaje się jednak wprowadzenie zmian systemowych, które modyfikując system aktualizacji opłat rocznych i instytucję użytkowania wieczystego, zapewniłyby zabezpieczenie sytuacji materialnej użytkowników wieczystych przy zachowaniu odpowiedniej ochrony interesów jednostek samorządu terytorialnego i Skarbu Państwa.

W szczególności rozwiązanie takie powinno iść w kierunku zwiększenia swobody w kształtowaniu stosunku prawnego między użytkownikiem wieczystym a właścicielem nieruchomości, w tym np. możliwości samodzielnego określania przez strony umowy zasad aktualizacji opłaty rocznej. Byłoby to zgodne z ideą równości stron stosunku cywilnoprawnego, jak i z zasadami sprawiedliwości społecznej oraz równości wobec prawa wyrażonymi w *art. 2* i *art. 32* Konstytucji RP. Ponadto takie rozwiązanie nie prowadziłoby do nagłej ingerencji w dochody jednostek samorządu terytorialnego, a tym samym nie występowałoby zagrożenie naruszenia *art. 167* w związku z *art. 165* Konstytucji RP.

Dokonując analizy przepisu przejściowego zawartego przez projektodawcę w *art. 2 projektu* należy zwrócić uwagę, iż nowe zasady będą miały zastosowanie we wszystkich sprawach aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego prowadzonych w dniu wejścia w życie nowelizacji. Oznacza to, że w sprawach, w których wypowiedzenie dotychczasowej opłaty zostało zakwestionowane, a które znajdują się w samorządowych kolegiach odwoławczych lub sądach powszechnych, rozstrzygnięcie tych spraw, pomimo iż właściwe organy poniosły koszty związane z aktualizacją wysokości opłaty rocznej, opierać się będzie na nowych przepisach, korzystnych dla użytkowników wieczystych. Tymczasem zgodnie z zasadą ochrony praw nabytych właściwy organ, jako strona umowy o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste, po wejściu w życie nowych regulacji nie powinien znaleźć się w sytuacji gorszej, aniżeli użytkownik wieczysty.

Ze względu na liczbę i często skomplikowany charakter spraw aktualizacyjnych okres *vacatio legis* zaproponowany w *art. 3 projektu* należy uznać za zbyt krótki, by właściwe organy i użytkownicy wieczystości mogli zaznajomić się z nowymi regulacjami.

W związku z powyższym należy wskazać, iż zarówno przepis przejściowy, jak i okres *vacatio legis* poselskiego projektu, przysporzą niewątpliwie dodatkowych problemów utrudniających właściwym organom gospodarowanie nieruchomościami publicznymi.

#### **IV. Wnioski**

Wydaje się, iż propozycja rozszerzenia zakresu stosowania bonifikaty od pierwszej opłaty i opłat rocznych, może przyczynić się do uelastycznienia zasad gospodarowania nieruchomościami w odniesieniu do użytkowników wieczystych, jednakże należy wskazać na podnoszone już wątpliwości dotyczące również i pozostałej części projektu. Zaproponowane zmiany mogą wpłynąć bowiem negatywnie na sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego i Skarbu Państwa poprzez uszczuplenie ich dochodów. Projektowane przepisy są jedynie doraźnym rozwiązaniem kwestii skokowych podwyżek opłat rocznych i nie stanowią systemowego rozwiązania powyższego problemu. Ponadto wątpliwości co do poselskiego projektu budzi również jego możliwa niezgodność z *art. 2* w związku z *art. 32*, czy też z *art. 167* w związku z *art. 165* Konstytucji RP.

Z powyższych względów **projekt ustawy Rząd opiniuje negatywnie.**